

## Citoyenneté de l'Union et nationalité étatique

—Chronique « Citoyenneté de l'Union européenne » 2010—

par

Etienne Pataut

Professeur à l'école de droit de la Sorbonne (Paris 1)

Il n'est sans doute pas de meilleur marqueur de l'importance que prend progressivement la citoyenneté de l'Union que la lecture du programme de travail de la Commission. Tout particulièrement, le « Programme de Stockholm » (COM 2009 262 Final), approuvé par le Conseil en décembre 2009 (document du conseil 17024/09) puis suivi par un plan d'action, visant à le mettre en oeuvre (COM 2010 171 Final) fait du citoyen européen la figure centrale autour duquel doit se construire l'espace de liberté, sécurité, justice. La lecture attentive de ce programme montre que l'ambition des autorités européennes n'est pas mince, puisqu'au fil des chapitres, l'on se rend compte que l'objectif est de « promouvoir les droits des citoyens dans une Europe des droits », de « faciliter la vie des citoyens » par « une Europe du droit et de la justice », de construire une « Europe qui protège », tout en promouvant une « société plus intégrée pour le citoyen »<sup>1</sup>. Chacun de ces grands titres recouvre toute une série de mesures concrètes, détaillées dans le plan d'action, qui vont de l'approfondissement des mécanismes de reconnaissance mutuelle, à l'élaboration de nouveaux instruments en matière pénale, en passant par la protection des données personnelles, l'élaboration de règles de conflit de lois en matière de sociétés ou encore l'élaboration d'une nouvelle politique d'immigration.

Destinataire de tout un pan — et non des moindres — de la production législative européenne, le citoyen européen est donc bien l'un des nouveaux pivots de l'Union.

A la réflexion, pourtant, cette promotion du citoyen n'est pas dénuée d'une certaine ambiguïté. Son utilité politique est, certes, tout à fait évidente, à l'heure où l'Europe semble chercher d'autres voies que celle du marché pour continuer sa route vers l'intégration. Faire du citoyen le cœur d'une politique majeure de l'Union, c'est d'abord afficher avec détermination de nouvelles orientations de la construction européenne dans son ensemble. Mais il n'en reste pas moins que, juridiquement, l'habit est peut-être un peu large. Le citoyen européen, en effet, n'est expressément titulaire que d'un nombre de droits certes importants, mais tout de même précis et limités : la libre circulation (article 21 TCE), le droit de vote et d'éligibilité (22 TCE), le droit à la protection diplomatique d'un autre État membre (23 TCE), le droit de pétition au Parlement européen et le droit de s'adresser au médiateur européen (article 24 CE)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Les extraits correspondent à certaines des grandes divisions du programme de Stockholm.

<sup>2</sup> Sur l'ensemble, v. M. Benlolo-Carabot, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007 ; *adde* E. Perez Vera, « Citoyenneté de l'Union européenne, nationalité et condition des étrangers », *Rec. Cours Acad. Droit Int. La Haye*, 1996, vol. 261, p. 243.

Dès lors, faut-il soupçonner que l'utilisation récurrente de la notion de citoyenneté européenne ne soit qu'un slogan politique, à peu près vide de contenu juridique précis, mais susceptible d'entraîner à nouveau l'adhésion à l'Europe de populations réticentes ? Existeraient dans ce cas deux conceptions de la citoyenneté, l'une vague et ambitieuse, mobilisable en tant que projet politique ; l'autre technique et beaucoup plus modeste (et de ce fait beaucoup moins grisante) réservée à l'étroit cénacle des spécialistes du droit de l'Union européenne. Une telle opposition conduirait alors à écarter des gazettes juridiques la première conception, pour ne se concentrer que sur les conséquences proprement légales de la citoyenneté.

Une telle approche, pourtant, manquerait probablement l'essentiel, qui est que la citoyenneté est une notion en pleine évolution. Il est depuis déjà quelques années suggéré de donner de l'ampleur à la citoyenneté européenne, en lui faisant produire des effets de droit spécifiques, de nature à améliorer concrètement et pratiquement la vie des européens sur l'ensemble du territoire de l'Union. Le rapport du député européen Alain Lamassoure, remis en juin 2008 au Président de la République explorait précisément les pistes susceptibles de permettre à la citoyenneté de remplir un rôle beaucoup plus important que celui qui est actuellement le sien du fait des traités<sup>3</sup>. Tout récemment, la Commission européenne vient de lancer une importante consultation, dont l'objectif est identique : renforcer les droits découlant de la citoyenneté de l'Union<sup>4</sup>.

Mais en attendant une éventuelle évolution de la législation, c'est la Cour de justice qui a lancé un large mouvement de redéfinition de la citoyenneté de l'Union. A partir des droits énumérés dans le traité, la Cour a en effet entamé une mutation en profondeur de la citoyenneté, en la proclamant « statut fondamental des ressortissants des États membres »<sup>5</sup> et en effectuant un travail considérable de relecture de la notion, visant à lui conférer une importance bien plus grande que la simple lecture du traité pourrait le laisser soupçonner<sup>6</sup>. La Cour s'est ainsi appuyé sur la citoyenneté européenne pour étendre le champ d'application de la libre circulation ou de l'égalité de traitement, passant notamment les politiques nationales de protection sociale<sup>7</sup> au nouveau prisme de la citoyenneté.

Dès lors, en attendant d'éventuelles évolutions politiques, une particulière attention à la jurisprudence de la Cour est nécessaire, puisque c'est bien elle qui, en élargissant progressivement la citoyenneté, vise à faire coïncider slogan politique et technique juridique.

Au-delà, cette extension est-elle susceptible de faire évoluer la notion elle-même ? Tout particulièrement, la citoyenneté européenne est-elle de nature à modifier la nationalité

---

<sup>3</sup> A. Lamassoure, *Le citoyen et l'application du droit communautaire*, Juin 2008. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000379/index.shtml>.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0007_en.htm)

<sup>5</sup> CJCE, *Grzelczyk*, 20 Septembre 2001, aff. C184/99, point 31.

<sup>6</sup> Pour une analyse approfondie de cette évolution, v. part. L. Azoulai, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », *Mélanges JP Jacqué*, 2010, à paraître ; dans un sens proche, on se permettra de renvoyer à E. Pataut, « Citoyenneté communautaire et libre circulation des personnes – De la construction d'un marché à l'élaboration d'un statut », in : S. Bollée, Y.-M. Laithier et C. Pérès (dir.), *L'efficacité économique en droit*, Economica, 2010, pp. 147-178.

<sup>7</sup> Voir les politiques fiscales : v. récemment CJUE, 20 mai 2010, aff. C-56/09, *Zanotti*, JCP. 2010. 639, obs. F. Picod

étatique ? La réponse à cette question, à laquelle sera consacrée cette chronique, est difficile et nuancée<sup>8</sup>.

La citoyenneté, on y reviendra, est une technique d'imputation de droits. Elle est une fonction juridique précise avant d'être un concept politique : celle qui permet d'imputer un certain nombre de droits particuliers à une personne particulière. A ce titre — et toutes choses égales par ailleurs — elle joue le même rôle que la notion de personnalité juridique. Le citoyen européen n'est rien d'autre que celui auquel un certain nombre de droits particuliers sont garantis par le droit européen. Juridiquement, il n'implique ni n'exclut un lien de rattachement spécifique avec l'Union européenne dans son ensemble.

Actuellement, ce lien de rattachement spécifique ne relève pas du droit de l'Union européenne, mais du droit national. Le citoyen européen, en effet, n'est que la somme de tous ceux qui possèdent la nationalité de l'un des Etats membres. Il pourrait dès lors être techniquement convaincant de défendre une vision minimale de la citoyenneté, limitée à la jouissance de certains droits. Que ces droits puissent être un peu étendus par une jurisprudence audacieuse de la Cour ne changerait rien à l'analyse. L'accès lui-même à la citoyenneté resterait dans la dépendance de la nationalité étatique ; et seule cette dernière posséderait l'envergure suffisante pour assurer un statut réellement complet de la personne.

Il est vrai, toutefois, que la concomitance de l'extension progressive du rôle de la citoyenneté européenne et de la baisse généralement constatée de l'importance de la nationalité étatique pourrait faire croire que l'une des deux notions aura, à plus ou moins brève échéance, vocation à remplacer l'autre.

Une telle affirmation, potentiellement d'une grande importance, mérite d'être analysée plus avant. A cet égard, quelques arrêts de la Cour de justice, même s'ils ne semblent pas augurer d'une révolution majeure, peuvent ici être d'une grande aide. L'étude attentive de décisions récentes, montre fort bien comment la Cour, par petites touches, et sans substituer la citoyenneté à la nationalité, entend procéder à un contrôle accru non seulement de l'accès à la citoyenneté et donc de ses rapports avec les nationalités étatiques (I), mais encore de son régime juridique face aux différents droits de la nationalité (II).

## **I. Citoyenneté européenne et droits étatiques de la nationalité**

Riche de perspectives juridiques et politiques, la question des liens entre citoyenneté et nationalité vient d'être explorée par la Cour, dans un arrêt à la fois prudent et lourd de potentialités.

A première vue, il s'agit pourtant presque d'une occasion manquée que l'affaire *Rottmann*<sup>9</sup>, où la Cour s'est refusé à considérer qu'était contraire à l'article 17 CE l'effet conjugué de deux droits de la nationalité risquant de conduire à l'apatridie.

Etait en cause en l'espèce la situation d'une personne de nationalité autrichienne. Partie pour l'Allemagne, elle demanda et obtint la nationalité allemande, ce qui eut pour conséquence, en vertu du droit autrichien, de lui faire perdre sa nationalité autrichienne. Peu de temps après, toutefois, il est apparu que l'intéressé avait dissimulé l'existence de poursuites pénales dont il faisait l'objet en Autriche. Considérant qu'il y avait là une fraude, les autorités allemandes décidèrent alors de lui retirer la nationalité récemment octroyée. Le résultat de la combinaison

---

<sup>8</sup> Sur le sujet, v. déjà V. Constantinesco, « Nationalité et citoyenneté à l'épreuve du droit européen », *Mélanges J. Charpentier*, Pedone, 2008, p. 267.

<sup>9</sup> CJUE, 2 mars 2010, aff. C-135/08, *Rottmann c. Freistaat Bayern*. Sur cet arrêt, v. part. J. Heymann, « De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de l'Union européenne », *Europe*, Juin 2010, n° 7.

des lois allemandes et autrichiennes était donc de rendre apatride M. Rottmann et, dès lors, de lui faire perdre sa qualité de citoyen de l'Union. Perplexe sur la compatibilité d'un tel résultat avec les dispositions du droit européen, les autorités allemandes saisirent la Cour d'un recours en interprétation. Deux questions étaient posées, la première pour savoir si le droit européen s'opposait à un tel résultat ; la seconde pour savoir comment adapter les droits étatiques de la nationalité en cas de réponse positive.

Contrairement à sa tenace et justifiée réputation d'audace, la Cour s'en est tenue à une solution d'apparence très prudente, selon laquelle « le droit de l'Union, notamment l'article 17 CE, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre retire à un citoyen de l'Union européenne la nationalité de cet État membre acquise par naturalisation lorsque celle-ci a été obtenue de manière frauduleuse à condition que cette décision de retrait respecte le principe de proportionnalité ». A première lecture, il semble donc bien qu'un État puisse retirer librement sa nationalité à un individu, même lorsque ce retrait le prive aussi de sa qualité de citoyen de l'Union. Cette solution peut, certes, paraître un peu en retrait ; elle s'explique toutefois par la compétence exclusive des États en matière de nationalité.

Cette prudence, au premier chef, vient en effet de la réaffirmation forte de cette compétence exclusive (point 39 : « selon une jurisprudence constante, la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre »). Tout y incitait. Le traité CE alors applicable, tout d'abord, qui liait strictement nationalité et citoyenneté, en affirmant qu'est citoyen de l'Union « toute personne ayant la nationalité d'un État membre » (article 17). Pour que les choses soient claires, la déclaration n°2 relative à la nationalité d'un État membre, annexée au traité sur l'UE pose d'ailleurs explicitement le principe de la compétence étatique exclusive quant à la détermination de la qualité de savoir si telle personne possède ou pas la nationalité de tel État membre. A cet égard, l'entrée en vigueur cette année du Traité de Lisbonne ne change rien à l'affaire. Plus clair encore que l'ancien article 17 CE, le nouvel article 20 TFUE renforce encore cette compétence étatique exclusive en affirmant que la citoyenneté « s'ajoute [et non plus « complète »] à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Incontestablement, l'octroi, de la citoyenneté de l'Union relève d'une décision qui ne lui appartient pas : cette citoyenneté va de pair avec la nationalité d'un État membre.

La répartition des compétences est donc très claire : au droit de chacun des États de déterminer ses propres nationaux ; au droit de l'Union le soin d'en tirer des conséquences quant à la citoyenneté de l'Union. La solution européenne ne semble donc présenter aucune spécificité par rapport au principe de compétence étatique exclusive en matière de nationalité posé par le droit international public<sup>10</sup>, que la Cour de justice a d'ailleurs déjà eu l'occasion de transposer à l'Europe<sup>11</sup>. Cette compétence explique bien la prudence de la Cour, qui a jusqu'ici fermement résisté à l'application de règles du droit de l'Union pour définir la nationalité d'une personne, même lorsque l'application d'une disposition du traité était en jeu. Ainsi a-t-elle simplement renvoyé aux déclarations britanniques annexées au traité pour savoir si une personne ayant la qualité de « citoyen britannique d'outre mer » au sens de la loi britannique pouvait se voir reconnaître la qualité de citoyen européen<sup>12</sup>. De la même façon, alors qu'étaient contestées la manœuvre par laquelle la fille de la requérante avait accédé à la nationalité irlandaise dans l'affaire *Chen*, la Cour s'est contentée de rappeler la compétence

---

<sup>10</sup> Paul Lagarde, *La nationalité Française*, 3<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1997, p. 14.

<sup>11</sup> CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90.

<sup>12</sup> CJCE, 20 février 2001, *Kaur*, aff. C-192/99.

exclusive pour chaque État de déterminer ses nationaux, tout en précisant qu'en l'espèce, aucun État n'avait formellement remis en cause ni la légalité ni l'effectivité de l'acquisition de la nationalité considérée<sup>13</sup>.

En l'état actuel du droit, il semblait donc bien qu'intervenir directement dans les droits étatiques de la nationalité aurait constitué un coup de force à la fois juridiquement peu justifiable et politiquement difficile à accepter.

Une lecture un peu plus attentive de l'arrêt *Rottmann* permet toutefois de déceler certaines brèches, qui montrent que la Cour n'entend pas rester purement passive. Prudence, en effet, ne veut pas dire que la Cour, comme l'y invitaient certains États intervenus à la procédure, devait purement et simplement s'abstenir de tout contrôle. Comme elle le rappelle, (point 41), « le fait qu'une matière ressortit à la compétence des États n'empêche pas que, dans ces situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier ». Valable dans de nombreux domaines du droit, l'affirmation trouve à s'appliquer en droit de la nationalité, comme la Cour avait d'ailleurs déjà eu l'occasion de l'affirmer<sup>14</sup>. Or, le droit de l'Union est bien affecté par la décision allemande, dans la mesure où le retrait de la nationalité fait perdre à l'intéressé sa qualité de citoyen de l'Union soit, son « statut fondamental » au regard du droit de l'Union. Dès lors, comme l'affirme la Cour (point 48), si le *principe* de la compétence exclusive ne saurait être remis en cause, il n'en reste pas moins que ses *modalités d'exercice*, elles, pourraient porter atteinte au droit de l'Union.

L'affirmation est forte. Il faut immédiatement remarquer, toutefois qu'elle n'est pas entièrement nouvelle. Après tout, en subordonnant l'efficacité internationale d'une nationalité à son effectivité, le célèbre arrêt *Nottebohm* de la Cour Internationale de Justice<sup>15</sup> subordonnait déjà l'exercice d'une prérogative étatique exclusive à un contrôle juridique venu de l'extérieur. La particulière importance du droit européen lui donne toutefois une dimension nouvelle.

La solution de la Cour, en effet, pose pour l'avenir d'importants instruments de contrôle, qu'elle pourra mobiliser en cas de besoin. Il est vrai qu'en l'espèce, elle en fait un usage extrêmement prudent. Elle s'approprie, tout particulièrement, la règle de droit international autorisant le retrait d'une nationalité lorsque celle-ci a été obtenue frauduleusement. Il y a bien là, pour elle, un motif d'intérêt général, par lequel les États contrôlent légitimement « le rapport de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité » (point 51)<sup>16</sup>. Une telle justification englobe dans l'esprit de la Cour, non seulement la perte de la nationalité, mais encore l'éventuelle perte concomitante de la citoyenneté européenne. Les obstacles posés par le droit de l'Union européenne au retrait d'une nationalité sont donc bien calqués sur le droit national.

Pour autant, la porte du contrôle n'est pas totalement fermée. Comme on l'a vu, la Cour enjoint aux juridictions nationales de vérifier qu'un tel retrait respecte bien le principe de proportionnalité. En pratique, cela implique quelques vérifications concrètes, notamment celle

---

<sup>13</sup> CJCE, *Zhu et Chen*, 19 octobre 2004, aff. C-200/02, points 37 et 38.

<sup>14</sup> CJCE, *Micheletti*, précité.

<sup>15</sup> CIJ, 6 avril 1955, *Rec.* 1955, p. 4.

<sup>16</sup> La formule est ancienne : v. not. CJCE, 21 juin 1974, *Reyners*, aff. 2/74, *Rec.* 631 et surtout CJCE, 17 décembre 1980, *Commission c. Belgique*, aff. 149/79, *Rec.* 3881.

de s'assurer que la perte de nationalité est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction ou au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait<sup>17</sup>. Surtout, la Cour incite fortement la juridiction de renvoi à accorder un délai à l'intéressé pour que celui-ci tente de recouvrer sa nationalité d'origine.

C'est là sans doute que se situe le véritable point d'équilibre de la décision. C'est qu'en effet, la difficulté en l'espèce ne venait pas réellement d'Allemagne, dont la décision de déchéance de nationalité ne semblait guère contestable au regard des principes nationaux, européens ou internationaux du droit de la nationalité, mais bien plutôt d'Autriche. La véritable question était en effet de savoir s'il ne faudrait pas, dans une situation comme celle-ci, que la perte de la nationalité autrichienne découlant de l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère, soit remise en cause dans l'hypothèse où cette acquisition serait elle-même remise en cause.

Telle était d'ailleurs la voie que suggérait le juge de renvoi, dont fait état l'arrêt (point 34). Sous les doubles auspices du principe de loyauté de l'Union et des différentes conventions internationales, le juge allemand envisageait que l'Autriche soit tenue de d'adapter son droit national pour éviter que la personne en cause devienne apatride dans une telle situation.

Il n'est pas du tout exclu, même si l'affirmation doit être faite avec prudence, que la Cour se range à cette opinion.

Certes, il est certain que la solution ne pouvait pas être adoptée en l'espèce. Il s'agissait d'une question préjudicielle allemande, soulevée au cours d'un litige qui ne concernait que l'éventuel retrait de l'acte de naturalisation pris par les autorités allemandes. Il ne pouvait donc en résulter une obligation quelconque pour l'Autriche. De plus, la Cour prend acte, pour refuser de répondre à la seconde question, de ce que l'Autriche n'a pas encore pris de décision sur le sujet d'une éventuelle réactivation de la nationalité d'origine. Dès lors, comme elle l'affirme avec un certain bon sens, il lui est fort difficile de se prononcer sur « la question de savoir si le droit de l'Union s'oppose à une décision qui n'a pas encore été adoptée » (point 62).

Il n'en reste pas moins qu'en affirmant par principe l'existence d'un contrôle de proportionnalité puis en précisant que ces obligations s'imposaient non seulement à l'Allemagne, mais encore à l'Autriche, la Cour laisse très clairement entendre qu'un contrôle d'un éventuel refus autrichien de réintégrer la personne intéressée dans sa nationalité pourrait être considéré comme contraire au droit de l'Union. Ce n'est en effet qu'à partir de ce refus que M. Rottmann serait définitivement déchu de sa qualité de citoyen européen, ce n'est donc qu'à partir de ce moment que pourrait effectivement être mis en œuvre le contrôle de proportionnalité dont la Cour a fixé le principe.

Dès lors, plus que d'une solution définitive, l'arrêt *Rottmann* constitue plutôt un point de départ. En reconnaissant la compétence exclusive des États tout en réservant le contrôle de sa mise en œuvre, la Cour ouvre sans doute la voie à de nouvelles et importantes interférences du droit de l'Union dans le bastion de souveraineté étatique qu'est le droit de la nationalité.

Faut-il s'en féliciter ? On retrouvera sans aucun doute les fortes oppositions politiques qui caractérisent le plus souvent les audaces de la Cour, même lorsqu'elles sont, comme ici, très prudemment formulées. On fera valoir qu'une telle intrusion dans la compétence étatique de la

---

<sup>17</sup> Le modèle ici pourrait être celui du contrôle des décisions nationales d'éloignement du ressortissant d'un autre État membre ; sur ce contrôle, v. not. P. Rodière, *Droit social de l'Union européenne*, LGDJ, 2008, n° 253.

nationalité est un pas de plus vers une approche de nature fédérale<sup>18</sup> dont on se réjouira ou que l'on condamnera, selon les cas. Dans les deux hypothèses, pourtant, on verra dans ce premier pas de la Cour de justice une pièce d'un ensemble plus vaste visant à substituer plus ou moins complètement une « nationalité européenne » à la nationalité étatique.

Il n'est pourtant pas certain qu'une telle analyse soit parfaitement convaincante. Il est loin d'être acquis, en effet, que le croisement entre citoyenneté européenne et nationalité étatique doive nécessairement conduire à une substitution de l'une par l'autre. D'autres systèmes, à commencer par la France, ont connu une distinction opératoire entre citoyenneté et nationalité, servant à distinguer des régimes juridiques en fonction de la nature des droits en cause<sup>19</sup>. Si elle a aujourd'hui disparu du droit positif français, la distinction peut être aisément transposée au droit de l'Union, tant elle semble refléter fidèlement à la fois le texte du traité et la lecture qu'en fait la Cour de justice.

En l'état actuel du droit européen, en effet, rien ne permet d'indiquer que la Cour entende élever au niveau européen le « rapport particulier de solidarité » qui caractérise pour elle la nationalité. Bien au contraire : à de nombreuses reprises, la Cour de justice a eu l'occasion de penser ce lien particulier, notamment lorsqu'elle s'est interrogée sur la possibilité pour les Etats membres de réserver certains emplois régaliens à leurs nationaux. Intrinsèquement contraires au principe de non discrimination dans l'accès à l'emploi — l'un des piliers les plus solides et les plus incontestables de la construction européenne — cette discrimination n'en a pas moins été acceptée lorsque l'Etat en cause parvenait à convaincre la Cour que le métier en question nécessitait effectivement la prise en considération d'un lien de solidarité spécifique entre un individu et un Etat <sup>20</sup>. La particularité de ce lien là, qui se traduit par un statut d'ensemble et des droits spécifiques (accès à certains métiers, donc, droit de vote, protection internationale de l'Etat...), n'est aucunement contestée par la Cour. Il reste un lien national, traduisant une communauté politique particulière qui, en l'état actuel du droit, n'est pas constituée au niveau européen. C'est d'ailleurs en ce sens que l'on a pu très subtilement remarquer que le droit de vote aux élections locales garanti aux citoyens européens résidant dans un autre pays n'était nullement constitutif d'un rattachement européen global : « Le droit de la citoyenneté de l'Union ne tend pas à faire d'un Français un résident en Italie un 'Européen', il l'*italianise* »<sup>21</sup>.

En revanche, la qualité de citoyen européen, elle, correspond à un statut juridique spécifique, qui n'implique nullement de lien de solidarité particulier entre une personne et l'Union européenne dans son ensemble. En d'autres termes, cette qualité de citoyen, qui lie tout ressortissant des Etats membres à l'Union européenne dans son ensemble n'est pas un lien de nationalité ; elle est uniquement un moyen d'accès à un certain nombre de droits garantis par les traités et tous liés à la pluralité de rattachements d'un individu. Dès lors, et beaucoup plus simplement, ce qui est exigé c'est que ce statut juridique soit pleinement garanti. Partant, la Cour ne sort pas de son rôle en veillant à la pleine application d'une catégorie du droit de

---

<sup>18</sup> Sur ce point, v. not. J. Heymann, *article précité*, p. 7 ; du même auteur, plus largement, v. *Le droit international privé à l'épreuve du fédéralisme européen*, thèse dact., 2009, Paris 1, pp. 351 et s.

<sup>19</sup> M. Troper, « La notion de citoyen sous la révolution française », *Mélanges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 301.

<sup>20</sup> La jurisprudence sur ce point, depuis la formulation définitivement adoptée dans l'arrêt *Commission c. Belgique* du 17 décembre 1980, précité, est assez abondante. Sur l'ensemble, v. part. P. Rodière, *op. cit.*, LGDJ, 2008, n° 228.

<sup>21</sup> C. Schönberger, « European Citizenship as Federal Citizenship. Some citizenship lessons of comparative federalism », *Revue Européenne de droit public*, printemps 2007, p. 79, cité par L. Azoulai, *article précité*.

l'Union européenne, élaborée par les Etats eux-mêmes, qui en ont fait l'une des pierres angulaires des traités.

Bien entendu, les catégories respectives de citoyen de l'Union et de ressortissant d'un Etat membre ne sont pas étanches, puisqu'une personne accède à la qualité de citoyen par le truchement de la nationalité. Mais si la Cour exerce son contrôle, c'est uniquement sur cette première qualité. Surtout, ce contrôle ne vise pas à s'assurer d'un hypothétique lien de solidarité particulier entre un individu et l'Union européenne tout entière, mais bien uniquement à s'assurer que celui qui se voit garantir un certain nombre de prérogatives par le droit de l'Union puisse effectivement en jouir. La diversité des droits étatiques de la nationalité n'est certainement pas menacée ; seule est contrôlée leur mise en oeuvre, dans les hypothèses où elle porterait atteinte à la jouissance des droits attachés à la qualité de citoyen de l'Union.

Si l'on suit cette analyse, l'arrêt *Rottmann* est sans doute à la fois modeste et riche de potentialités. Modeste, parce qu'il est exclu qu'il conduise à l'émergence d'un véritable lien de nationalité européen, dont on voit mal, de toute façon, qu'il puisse être simplement fulminé par le juge ; riche de potentialités, néanmoins, parce qu'il implique un contrôle occasionnel sur une prérogative étatique qui, quoiqu'exclusive ne saurait conduire à porter une atteinte excessive à un statut juridique garanti à tout citoyen de l'Union.

Il semble donc bien que les régimes respectifs de la nationalité étatique et de la citoyenneté européenne soient appelés à cohabiter pendant encore de nombreuses années. Les exemples d'interactions entre les deux resteront d'ailleurs sans doute assez rares : l'arrêt *Rottmann* est d'une singularité toute particulière, qui laisse penser que les cas dans lesquels le contrôle de la Cour sur la mise en oeuvre des règles étatique de nationalité restera très exceptionnel.

Une hypothèse, toutefois, qui a déjà fait l'objet d'un certain nombre de décisions, permet de se faire une idée de la nature de ce contrôle : celle de la double nationalité.

## **II. Double nationalité et citoyenneté de l'Union.**

Question très classique du droit de la nationalité, la difficulté posée par la double nationalité prend aujourd'hui une tonalité tout à fait nouvelle en Europe, au point qu'il est permis de penser que les principes traditionnels de solution en la matière sont en voie d'être profondément bouleversés.

La première hypothèse, sur laquelle on ne s'arrêtera que brièvement, est celle d'un individu possédant la nationalité d'un Etat membre et celle d'un Etat tiers. Dans ce cas, la solution classique, celle qui consiste à faire prévaloir la nationalité la plus effective, est aujourd'hui remise en cause. Comme l'affirmait la Cour de justice, dès lors qu'un individu peut faire la preuve qu'il possède la nationalité d'un Etat membre, « les autres Etats membres ne sont pas en droit de contester cette qualité au motif que les intéressés posséderaient également la nationalité d'un Etat tiers qui, en vertu de la législation de l'Etat d'accueil, prévaut sur celle de l'Etat membre »<sup>22</sup>. Si la solution peut se réclamer de règles du droit commun de la nationalité<sup>23</sup>, elle doit aujourd'hui être relue au prisme de la citoyenneté de l'Union. Celle-ci constituant désormais le statut fondamental des ressortissants des Etats membres, ces derniers

---

<sup>22</sup> Arrêt *Micheletti*, précité.

<sup>23</sup> P. Lagarde, *La nationalité française*, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 1997, n° 27 ; Comp., sur la double nationalité, A. Dionisi-Peyrusse, *Essai sur une nouvelle conception de la nationalité*, Defrénois, 2008, pp. 115 et s.



ne peuvent plus être considérés autrement que comme des citoyens européens par les autres États membres. Toute comparaison d'effectivité entre la nationalité d'un État membre et la nationalité d'un État tiers semble désormais exclue, au profit d'un principe de primauté systématique de la citoyenneté européenne<sup>24</sup>. En réalité, ce qu'impose la citoyenneté, c'est simplement transposer à l'ordre juridique européen et dans la limite des droits garantis par la qualité de citoyen, le principe national de primauté de la nationalité du for. En d'autres termes, l'existence d'une nationalité étrangère ne saurait priver un citoyen de la jouissance des droits qui lui sont garantis par le traité.

La deuxième hypothèse, beaucoup plus importante et potentiellement riche de bouleversements plus profonds concerne le cas où l'individu concerné serait titulaire de la nationalité de deux États membres. Dans ce cas en effet, ce n'est pas directement la qualité de citoyen européen qu'il convient de garantir, puisque celle-ci n'est nullement menacée. La difficulté, plus délicate, concerne la détermination des règles applicables. La nationalité sert encore de critère d'application d'un certain nombre de règles (par exemple en droit de la famille), qui peuvent elles-mêmes poser des difficultés de coordination avec certains droits garantis au citoyen (par exemple la libre circulation). Dès lors, la confrontation entre nationalité et citoyenneté devenait inévitable lorsque la double appartenance d'une personne conduisait à hésiter sur le régime juridique en cause. C'est ce qui a conduit à l'intervention de la Cour.

Au fil d'une jurisprudence audacieuse et d'ailleurs controversée, celle-ci a fait progressivement céder le principe traditionnel de primauté de la nationalité du for au profit d'une approche fonctionnelle beaucoup plus souple<sup>25</sup>, consacrée dans la célèbre affaire *Garcia-Avello*<sup>26</sup>. Sans revenir sur cette affaire bien connue<sup>27</sup>, on rappellera simplement que, au nom de la citoyenneté de l'Union, un couple belgo-espagnol a pu en Belgique invoquer la nationalité espagnole de leurs enfants binationaux pour que le nom de famille de ceux-ci soit déterminé en application de la loi espagnole. La solution pu faire l'objet de critiques justifiées<sup>28</sup>, elle n'en montre pas moins à quel point la Cour de justice entend faire prévaloir le point de vue européen sur le point de vue national. Lorsqu'une personne possède la nationalité de deux États membres, il est désormais interdit de l'ignorer et le double rattachement doit être pris en considération dans tous les États membres, y compris dans ceux dont l'individu concerné possède la nationalité.

---

<sup>24</sup> Sous réserve, peut-être, d'un défaut complet d'effectivité de la nationalité accordée par un Etat, comme semble l'envisager la Cour lorsqu'elle envisage qu'un État puisse contester l'effectivité de l'octroi d'une nationalité dans l'affaire *Chen* (précité, n° 38). La voie serait en toute hypothèse bien étroite.

<sup>25</sup> P. Lagarde, « Vers une approche fonctionnelle du conflit positif de nationalités », *Rev. Crit.* 1988. 29.

<sup>26</sup> CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia-Avello*, aff. C- 148/02.

<sup>27</sup> Pour une analyse détaillée, v. particulièrement les notes de P. Lagarde, , *Rev. Crit. DIP.* 2004. 196, M. Audit, *D.* 2004. 1476 et S. Poillot-Peruzzetto, *JDI.* 2004. 1219.

<sup>28</sup> V. notamment P. Lagarde, *note précitée*, p. 197, qui note que « cette extension du droit communautaire au droit des personnes dans une situation qui ne relevait pas par sa nature du droit communautaire et où n'était pas directement en cause l'une des libertés fondamentales garanties par le traité peut légitimement inquiéter ».

Même si l'état civil constitue un point d'entrée particulièrement fécond pour l'analyse des liens entre nationalité étatique et citoyenneté de l'Union<sup>29</sup>, ce n'est pas le seul, loin s'en faut et l'hypothèse dépasse, à dire vrai, la seule citoyenneté européenne. Le droit national et le droit de l'Union européenne connaissent de nombreuses règles qui utilisent d'une façon ou d'une autre le critère de la nationalité : règles de libre circulation<sup>30</sup>, règles de non discrimination, règles de droit international privé... Dans tous ces cas, se pose le problème de la mise en œuvre de ces règles en cas de double nationalité. La question a été soumise à plusieurs reprises à la Cour de justice, qui a élaboré un ensemble jurisprudentiel dont on voit progressivement se dessiner la cohérence, mais qui gagnerait toutefois à être rassemblé sous la large bannière de la citoyenneté.

Rien n'en atteste mieux que la dernière affaire soumise en la matière à la Cour, pourtant assez modeste : l'affaire *Hadadi*<sup>31</sup>. Il s'agissait en l'espèce d'un couple de Hongrois mariés en Hongrie puis émigrés en France, où ils furent l'un et l'autre naturalisés. Après plus de vingt ans de résidence continue en France, les époux prirent la décision de divorcer. Mais l'époux choisit de saisir un tribunal hongrois, pendant que l'épouse, quelque temps après, portait pour sa part le divorce devant les tribunaux français. Naissait donc un conflit de procédure en matière de divorce, figure hélas trop bien connue des spécialistes de droit international privé. Le tribunal hongrois ayant rendu sa décision le premier, il fallait donc savoir si l'efficacité de ce jugement en France pouvait s'opposer à l'action en divorce menée devant le tribunal français. Actuellement, la réponse ne ferait aucun doute, et elle serait positive. Le règlement Bruxelles 2 bis <sup>32</sup> prévoit un mécanisme très libéral de reconnaissance qui conduirait à donner efficacité à la décision hongroise et, de ce fait, à paralyser la procédure française. La difficulté tenait en l'espèce à une question purement technique de conflit de lois dans le temps. En application d'un régime temporaire (et aujourd'hui disparu) de reconnaissance des décisions hongroises, le juge français devait vérifier si *à ses yeux*, le juge hongrois était bien compétent. Ce contrôle, dit de la compétence indirecte, consiste à vérifier la nature du lien qui existe entre le juge hongrois saisi et les parties. En l'espèce, la raison pour laquelle ce juge hongrois s'était reconnu compétent était que, du point de vue hongrois, les époux étaient de nationalité hongroise. Tout l'enjeu consistait donc à savoir si cette analyse pouvait être acceptée en France, s'il était possible de prendre en considération le fait que des époux français soient considérés en Hongrie comme hongrois. On le voit, il y a bien une atteinte, même indirecte, au principe de primauté de la nationalité du for, en ce sens qu'il est ici demandé au juge français de tenir compte de l'existence de l'autre nationalité.

---

<sup>29</sup> V. d'ailleurs, depuis, CJCE, 14 octobre 2008, *Grunkin-Paul*, aff. C-353/06 ; Une autre importante question d'état civil est actuellement pendante devant la Cour : aff. C-391/09, *Runevic-Vardyn et Lukasz Pawel Wardyn c. Municipalité de Vilnius et al.*, dans laquelle une personne conteste l'interdiction d'inscription sur les registres d'état civil de Lituanie de noms en caractères cyrilliques. Elle y voit une discrimination fondée sur « la nationalité ou l'origine nationale » qui serait contraire aux règles régissant la citoyenneté de l'Union.

<sup>30</sup> Ici encore, mentionnera une affaire pendante devant la Cour, l'affaire *Shirley Mc Carthy c. Secretary of State for the Home Department*, aff. C-434/09, dans laquelle il est demandé à la Cour de répondre à la question de savoir si une personne ayant la double nationalité irlandaise et britannique qui a résidé pendant toute sa vie au Royaume-Uni est un "bénéficiaire" au sens de l'article 3 de la directive 2004/38.

<sup>31</sup> CJCE, 16 juillet 2009, *Hadadi c. Mesko*, aff. C-168/08, *Rev. Crit. DIP.* 2010. 184, note C. Brière, *JDI.* 2010. 163, note L. d'Avout ; même s'il n'en sera pas question ici, l'arrêt de la Cour a récemment trouvé sa traduction devant les juridictions françaises : Civ. 1, 17 février 2010, *JCP.* 2010. 686, note F. Boulanger.

<sup>32</sup> Règlement CE 2201/2003 du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale (*JO* 2003, n° L. 338, p. 1).

La réponse de la Cour est très claire : il y a bien une obligation pour le juge d'accueil de « tenir compte du fait que les époux possèdent également la nationalité de l'État membre d'origine ». Techniquement, à dire vrai, la solution ne faisait guère de doute, malgré la justification un peu étroite proposée par la Cour. Pour elle, ce serait au nom des seuls objectifs de la règle transitoire du règlement Bruxelles 2 bis que s'imposerait cette interprétation, qui seule permettait en l'espèce de procéder à la reconnaissance en France de la décision hongroise. La relative modestie de la réponse se comprend certainement au vu de la faible importance juridique de la question posée, qui ne portait que sur une question de droit international privé transitoire. Elle aurait pourtant gagné à être fondée sur des bases plus solides. A dire vrai, celles-ci ne manquaient pas<sup>33</sup>.

La solution, tout d'abord, est connue, depuis longtemps, du droit français. C'est dès 1969, en effet, que la Cour de cassation française a pu accepter qu'une décision étrangère ayant fait prévaloir la nationalité étrangère de binationaux possédant la nationalité du for d'origine et la nationalité française pouvait être reconnue en France<sup>34</sup>. La justification traditionnelle repose sur les nécessités propres à la circulation des décisions et, plus généralement, à l'harmonie internationale des solutions. La simple existence d'une décision étrangère implique que la situation privée qui est en cause a déjà été tranchée et il est dès lors nécessaire de justifier avec une particulière vigueur le refus de reconnaissance et la discontinuité dans l'état des personnes qui en découle.

Utilisable dans toutes les cas où une décision a été effectivement obtenue à l'étranger, cette justification est encore plus forte lorsque l'Etat d'origine et l'Etat d'accueil de la décision sont liés par une convention internationale. Telle a été en tout cas l'opinion de la Cour de cassation, dans la célèbre affaire *Dujaque*, relative elle aussi à la reconnaissance en France d'un jugement étranger, mais dans le cadre cette fois d'une Convention bilatérale, la Convention franco-polonaise de 1967<sup>35</sup>.

Toutes ces décisions ont été rendues en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne. *A fortiori* y sont-elles transposables. A cet égard, d'ailleurs, la question de l'entrée ou non en vigueur du règlement Bruxelles 2 bis en Hongrie apparaît de bien faible importance par rapport aux obligations de coopération loyale qui naissent de toute façon du seul fait de l'appartenance de l'Etat d'origine comme de l'Etat d'accueil à l'Union européenne. Il aurait tout de même été bien étonnant de refuser au jugement rendu par le tribunal d'un Etat membre ce qui est parfois accepté lorsqu'il s'agit de la décision d'un Etat tiers, tout cela au nom d'un régime transitoire par nature destiné à disparaître rapidement.

En toute hypothèse, donc, la solution apparaissait donc bien techniquement exacte ; pour autant, la justification proposée par la Cour apparaît bien étriquée.

---

<sup>33</sup> Plus dubitatif, v. L. d'Avout, *note précitée*, p. 170.

<sup>34</sup> Civ. 1, 10 mars 1969, *Butez*, *Rev. Crit. DIP*. 1970. 114, note H. Batiffol.

<sup>35</sup> Civ. 1, 22 juillet 1987, *Rev. Crit. DIP*. 1988. 85. Sur cet arrêt, v. l'importante systématisation proposée par P. Lagarde : « Vers une approche fonctionnelle du conflit positif de nationalités », *Rev. Crit. DIP*. 1988. 29. Des décisions plus en retrait ont été depuis rendues par la Cour de cassation. Il s'agit toutefois pour l'essentiel de décisions relatives à des répudiations marocaines, à une époque où leur contrariété à l'ordre public n'était pas encore bien affirmée. V. not. Civ. 1, 17 mai 1993, *JDI*. 1994. 115, not Y. Lequette ; Civ. 2, 14 mars 2002, *JDI*. 2002. 1062, note P. Kahn. Plus contestable, v. Civ. 1, 3 juin 1998, *JDI*. 1999. 781, note Y. Lequette ; v. encore, mais dans le contexte différent de l'action en nullité du mariage : Civ. 1, 15 juillet 1999, *Bull. Civ. I*. n° 244. A l'inverse, d'autres décisions semblent rester sur la même ligne : Civ. 1, 10 décembre 2002, *JDI*. 2003. 468, note JM Jacquet.

C'est que la difficulté de principe sous-jacente était bien plus ample qu'une simple question de droit international privé transitoire, et sans doute l'affirmation de la Cour aurait-elle été plus convaincante si elle s'était parée, en invoquant les précédents essentiels en la matière, de la citoyenneté de l'Union. Car il y a bien là une fondamentale question de principe, qui doit aujourd'hui faire l'objet d'un vaste débat public.

La question, à dire vrai, est double. La première échappe au moins partiellement à l'emprise du droit de l'Union européenne, pour relever du droit étatique. Qu'on s'en félicite ou, ce qui est plus fréquent, qu'on le déplore, le lien de nationalité est aujourd'hui profondément remis en question. Les conséquences juridiques attachées à la possession de la nationalité française sont aujourd'hui beaucoup moins importantes qu'hier, au point que celle-ci a aujourd'hui perdu une partie de son intérêt<sup>36</sup>. Bien sûr, le droit de l'Union, et tout particulièrement le principe fondamental de non discrimination par la nationalité sur lequel il s'est construit, n'est pas totalement étranger à ce mouvement. En interdisant dans de très nombreux cas la possibilité de procéder à une distinction de régime juridique fondée sur la nationalité, le droit européen a fortement contribué à amenuiser l'importance des conséquences juridiques attachées à la possession de la nationalité d'un Etat membre particulier. Pour autant, de nombreux autres facteurs expliquent cette relative obsolescence de la nationalité<sup>37</sup>. Dès lors, l'éventuelle reviviscence du lien de nationalité, appelée par certains de leurs vœux<sup>38</sup>, ne peut être pensée que dans un cadre national. Encore une fois, et la Cour ne dit pas le contraire, le lien de solidarité qui caractérise la nationalité n'unit pour l'instant que des personnes à des Etats, et l'Union est en l'état actuel du droit dépourvue de toute compétence pour élaborer une « nationalité européenne ». Dès lors, repenser ce lien de nationalité ne peut effectivement se faire que dans le cadre étatique.

Mais, d'un autre côté, ce cadre est désormais contraint par les obligations auxquelles ont souscrit les Etats du fait de leur appartenance à l'Union européenne. C'est dès lors dans les limites imposées par cette appartenance que se pose la seconde question qui, elle, concerne directement le droit de l'Union : celle de l'éventuelle influence de la citoyenneté européenne sur le droit de la nationalité. Non sans lien avec la question posée dans l'affaire *Rottmann*, l'hypothèse de la double nationalité est d'une nature différente. Ce qui est en cause ici n'est pas, en effet, l'accès à la nationalité, mais bien le régime juridique de celle-ci, lorsqu'il est confronté à la citoyenneté de l'Union.

A cet égard, l'apport particulier de la citoyenneté est avant tout de bâtir un régime juridique particulier pour chacun des ressortissants de l'Union qui saisisse la personne ayant exercé son droit à la libre circulation. En d'autres termes, l'intérêt principal, sinon unique, de la citoyenneté, est d'abolir autant que faire se peut la disparité de régime juridique qui peut naître de la circulation. C'est déjà ce qui justifiait le principe de non-discrimination, dont chacun sait combien il a été un puissant instrument au soutien de la construction des libertés de circulation ; l'argument doit aujourd'hui être étendu aux autres champs saisis par la citoyenneté. Dès lors qu'une personne présente des liens avec plusieurs Etats membres, parce

---

<sup>36</sup> Sur l'ensemble du débat, v. A. Dionisi-Peyrusse, *Essai sur une nouvelle conception de la nationalité*, Defrénois, 2008, P. Lagarde, v° « Nationalité », in : *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003 ; pour une approche beaucoup plus critique, v. Y. Lequette, « La nationalité française dévaluée », *Mélanges Terré*, Dalloz, 1999, p. 349.

<sup>37</sup> Selon l'expression de M. d'Avout, *note précitée*, p. 177, qui en présente synthétiquement les principales causes.

<sup>38</sup> L. d'Avout, *note précitée*, p. 180.

qu'elle est domiciliée dans un Etat membre dont elle ne possède pas la nationalité ou encore parce qu'elle possède simultanément plusieurs nationalités, l'un des objectifs du régime du citoyen européen sera de gommer cette pluralité de rattachements pour parvenir autant que faire se peut à l'élaboration d'un statut unique. Toute autre solution porterait atteinte aux droits garantis au citoyen, et tout particulièrement à la libre circulation, qui serait gravement mise à mal si une personne devait changer de nom ou de statut matrimonial en franchissant une frontière.

On le voit, les exigences de la Cour sont bien supérieures à celles qui résultent du principe général du droit international privé d'harmonie internationale des solutions, principe toujours répété mais assez faiblement impératif. Ici, c'est bien une obligation positive qui est faite aux Etats, par le truchement de la citoyenneté : celle de s'assurer que la diversité des règles ne mettra pas à mal les droits garantis au citoyen.

Une telle unicité de statut est parfois délicate à mettre en oeuvre. Dans l'affaire *Garcia Avello*, elle a conduit à une quasi liberté de choix du nom de famille des intéressés, à qui a été finalement ouverte une option de législation dont on pouvait contester la pertinence<sup>39</sup>. Pour autant, c'est bien là le ressort fondamental de la citoyenneté européenne.

On comprend dès lors pourquoi, dans l'affaire *Hadadi*, le détour par la citoyenneté européenne aurait été plus convaincant. Il n'était, certes, pas techniquement nécessaire : la seule exigence de libre circulation des décisions en matière de divorce posée par le règlement Bruxelles 2 bis suffisait à expliquer l'obligation faite à la France de reconnaître la décision rendue en Hongrie. Mais, plus largement, cette libre circulation des décisions s'insère fort bien elle-même dans l'objectif d'unicité de statut qui est celui que la Cour de justice assigne à la citoyenneté européenne.

C'est en ce sens que l'affaire *Hadadi* doit être rapprochée de l'arrêt *Grunkin Paul*<sup>40</sup>. Dans ce dernier cas, était en cause la reconnaissance en Allemagne du nom de famille d'un enfant né au Danemark de parents allemands. En substance, la Cour a, au nom de la citoyenneté européenne, obligé les autorités allemandes à reconnaître le nom tel qu'il avait été attribué au Danemark. Là encore, c'est bien l'unicité du statut qui est en cause ; ce qui compte, c'est que le citoyen européen, au-delà de la divergence ponctuelle des lois, puisse effectivement passer d'un territoire à l'autre sans que son état soit modifié.

Cette analyse de la citoyenneté européenne conduit à un renversement de perspective. Désormais, la réponse abstraite et détachée de tout litige concret du conflit positif de nationalités n'a guère d'importance. Le point de départ n'est plus le lien de rattachement, mais la personne elle-même. Dans cette perspective, la règle de priorité traditionnelle de la nationalité du for ne pouvait que céder. Mais, encore une fois, ce relatif recul ne doit pas être analysé comme une atteinte à l'exclusivité des prérogatives étatiques en matière de nationalité ; il y a là simplement une volonté, concrète et finalement assez modeste, de permettre au citoyen européen de ne pas changer de statut à chaque changement de frontière.

Dans cette mesure, il n'apparaît finalement pas incompatible de souhaiter simultanément une reviviscence du lien de nationalité et d'approuver la solution de la Cour de justice en matière de double nationalité. Les deux débats, en réalité, ne sont pas à mettre sur le même plan. Le premier vise à repenser le lien de solidarité qui unit une personne particulière à une

---

<sup>39</sup> Sur les critiques apportées à cet arrêt, v. les notes sous l'affaires *Garcia-Avello*, précitées.

<sup>40</sup> CJCE, 14 octobre 2008, *Grunkin Paul*, aff. C-353/06, *Rev. Crit. DIP*. 2009. 86, note P. Lagarde.

communauté particulière ; le second à tenir compte des difficultés posées par la pluralité de rattachements lorsqu'un citoyen entend jouir des droits qui lui sont garantis par le traité.

La Cour, on lui en a suffisamment fait le reproche, se caractérise fréquemment par son audace, par une interprétation très extensive du droit de l'Union européenne et par son empiètement sur les prérogatives étatiques. En matière de nationalité, pourtant, la critique manque son but. Il n'est pas question aujourd'hui de créer une nationalité européenne ; il convient simplement d'assumer pleinement les conséquences, voulues par les États, de la création d'un nouveau statut juridique : celui de citoyen européen. En s'en faisant le vigilant gardien, la Cour joue pleinement le rôle qui est le sien.

Il reste à savoir s'il est envisageable qu'apparaisse un jour cette nationalité européenne. La question est assurément d'importance. Il est même vraisemblable que si celle-ci devait un jour apparaître, la construction d'un statut particulier du citoyen européen, axé autour d'un certain nombre de droits civils et sociaux et non de droits politiques, en apparaîtrait comme une étape majeure.

Mais elle n'est pas aujourd'hui directement posée ; et le serait-elle qu'il ne reviendrait pas aux juristes de s'en emparer mais bien, justement, aux citoyens.